

# JURNAL

# MEDIA

# HUKUM

Penanggulangan terhadap Kegiatan *Illegal Fishing* oleh Kapal-Kapal Penangkap Ikan Asing di Wilayah Pantai Barat Sumatera

**FERDI DAN DELFIYANTI** | Fakultas Hukum Universitas Andalas-Padang

Perlindungan Hukum Bagi Penjual dalam Perjanjian Jual Beli Komoditi Agro di Pasar Lelang *Forward* di Daerah Istimewa Yogyakarta

**ENDANG HERIYANI DAN PRIHATI YUNIARLIN** | Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Pelaksanaan Hak Atas Kesehatan Bagi Pegawai Negeri Sipil Sebagai Bagian dari Hak Asasi Manusia pada PT. ASKES (PERSERO) Pekanbaru

**EVI DELIANA** | Fakultas Hukum Universitas Riau

Desentralisasi Kewenangan Bidang Pertanahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006

**ILYAS ISMAIL, ABDURRAHMAN, M. JAFAR & AZHARI** | Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh

Makna Otonomi Daerah di Wilayah Laut bagi Masyarakat Pesisir Kota Semarang

**KUSHANDAJANI** | Fakultas Ilmu Pemerintahan, Universitas Diponegoro, Semarang

Peranan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam Meningkatkan Pelayanan Perizinan dan Mewujudkan Fungsi Izin sebagai Alat Pengendali bagi Kegiatan Masyarakat yang Membahayakan Lingkungan

**NURWIGATI** | Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Kajian Tentang Pelaksanaan Pencatatan Sipil Ditinjau dari Perspektif UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan di Kabupaten Bantul

**SRI SUWARNI** | Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta

In Search for A Democratic Constitution: Indonesian Constitutional Reform 1999 - 2002

**DENNY INDRAYANA** | Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Asas Hukum dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 untuk Mewujudkan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia yang Bermartabat

**LALU HUSNI** | Fakultas Hukum Universitas Mataram

Asas-Asas Hukum Modern dalam Hukum Islam

**MUHAMMAD ALIM** | Mahkamah Konstitusi RI.

Perlindungan HKI sebagai Upaya Pemenuhan Hak Atas Iptek, Budaya dan Seni

**NENI SRI IMANIYATI** | Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung

Upaya Penanggulangan Kejahatan Terorisme yang Berkarakteristik Hak Asasi Manusia Di Indonesia

**RIDWAN** | Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten

## AKREDITASI

### No. 43/DIKTI/Kep/2008



## DAFTAR ISI

### HASIL PENELITIAN

---

- HALAMAN 1 Penanggulangan terhadap Kegiatan *Illegal Fishing* oleh Kapal-Kapal Penangkap Ikan Asing di Wilayah Pantai Barat Sumatera  
Ferdinand Delfiyanti | Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang
- HALAMAN 22 Perlindungan Hukum Bagi Penjual dalam Perjanjian Jual Beli Komoditi Agro di Pasar Lelang *Forward* di Daerah Istimewa Yogyakarta  
Endang Heriyani & Prihati Yuniarlin | Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,
- HALAMAN 34 Pelaksanaan Hak Atas Kesehatan Bagi Pegawai Negeri Sipil Sebagai Bagian dari Hak Asasi Manusia pada PT. ASKES (PERSERO) Pekanbaru  
Evi Deliana | Fakultas Hukum Universitas Riau.
- HALAMAN 45 Desentralisasi Kewenangan Bidang Pertanahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006  
Ilyas Ismail, Abdurrahman, M. Jafar & Azhari | Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh.
- HALAMAN 57 Makna Otonomi Daerah di Wilayah Laut bagi Masyarakat Pesisir Kota Semarang  
Kushandajani | Fakultas Ilmu Pemerintahan, Universitas Diponegoro, Semarang.
- HALAMAN 73 Peranan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam Meningkatkan Pelayanan Perizinan dan Mewujudkan Fungsi Izin sebagai Alat Pengendali bagi Kegiatan Masyarakat yang Membahayakan Lingkungan  
Nurwigati | Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- HALAMAN 96 Kajian Tentang Pelaksanaan Pencatatan Sipil Ditinjau dari Perspektif UU no. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan di Kabupaten Bantul  
Sri Suwarni | Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta.

### ARTIKEL

---

- HALAMAN 115 In Search for A Democratic Constitution: Indonesian Constitutional Reform 1999 - 2002  
Denny Indrayana | Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- HALAMAN 132 Asas Hukum dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 untuk Mewujudkan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia yang Bermartabat  
Lalu Husni | Fakultas Hukum Universitas Mataram
- HALAMAN 151 Asas-Asas Hukum Modern dalam Hukum Islam  
Muhammad Alim | Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi RI.
- HALAMAN 162 Perlindungan HKI Sebagai Upaya Pemenuhan Hak Atas Iptek, Budaya dan Seni  
Neni Sri Imaniyati | Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung.
- HALAMAN 177 Upaya Penanggulangan Kejahatan Terorisme yang Berkarakteristik Hak Asasi Manusia Di Indonesia  
Ridwan | Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten.

# MAKNA OTONOMI DAERAH DI WILAYAH LAUT BAGI MASYARAKAT PESISIR KOTA SEMARANG

KUSHANDAJANI

Fakultas Ilmu Pemerintahan, Universitas Diponegoro, Semarang.

## ABSTRACT

The main problem in this study was how the social significance of the existence of local autonomy regulation through the Law No. 32 of 2004. The specific questions tried to be answered in this study were whether the Law could preserve the social values rooted from the local culture, could increase the participation of the society, and finally could prosper the local society. Law No. 32 of 2004 contains local authority in the sea area which includes two categories, "to receive profit share" and "to have the authority to manage the resources in sea area" as far as 4 miles from coast line for the regions which own the sea. Through the delegation of authority in managing the coastal area, it was expected that the regional governance would develop the coastal society to be more prosper. The local government and the coastal society didn't realize and couldn't give an appropriate response to the change design in Law. The application of local autonomy which regulated territorial power division hadn't yet been meaningful for the coastal society in Semarang City. Society development programs could not increase the participation yet. Meanwhile, economic development hadn't yet been able to increase the coastal society's prosperity.

**Keywords:** Local autonomy, the coastal society, prosperity.



## I. PENDAHULUAN

Indonesia sudah sejak lama menerapkan politik desentralisasi, melalui berbagai produk hukum yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu kebijakan negara tentang desentralisasi adalah dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan UU No. 32 Tahun 2004. Ada hal yang cukup berbeda dari produk hukum sebelumnya, terutama mengenai otoritas pengelolaan sumberdaya laut yang diberikan kepada Kabupaten/Kota. Kewenangan daerah di wilayah laut di dalam UU No. 32 Tahun 2004 lebih dipertegas dalam Pasal 18 ayat (1) yang menyatakan bahwa "*daerah yang memiliki wilayah laut diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut*". Selanjutnya pada ayat berikutnya tercantum:

- (2) Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

- (3) Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
  - b. pengaturan administratif;
  - c. pengaturan tata ruang;
  - d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
  - e. ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan
  - f. ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.
- (4) Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan  $\frac{1}{3}$  (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota;
- (5) Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya. Di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh  $\frac{1}{3}$  (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud;
- (6) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.

Dengan melihat ketentuan tersebut kemudian dapat dikelompokkan bahwa kewenangan daerah di wilayah laut mencakup dua kategori yaitu "mendapatkan bagi hasil" dan "kewenangan mengelola sumber daya di wilayah laut". Agar setiap daerah memiliki batas wilayah kewenangan pengelolaan sumber daya di wilayah laut yang jelas maka dalam UU No. 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan  $\frac{1}{3}$  (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. Untuk kondisi tertentu apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh  $\frac{1}{3}$  (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud. Batas wilayah pengelolaan sebagaimana dimaksud di atas dimaknai sebagai batas wilayah pengelolaan, dengan demikian tidak menimbulkan penafsiran bahwa adanya batas wilayah untuk pengelolaan sumber daya di wilayah laut adalah merupakan batas yuridiksi seperti dalam halnya dalam perbatasan antarnegara, ini artinya batas wilayah pengelolaan jangan sampai dimaknai seperti batas wilayah kedaulatan. Selain mengatur tentang batas wilayah pengelolaan sumber daya di wilayah laut lebih rinci, UU No. 32 Tahun 2004 juga

memberikan pengaturan bahwa batas wilayah dimaksud tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil. Hal ini didasarkan pemikiran bahwa sumber penghidupan para nelayan, khususnya nelayan kecil, sangat bergantung dari ikan yang pergerakannya tentunya akan melintasi berbagai wilayah, sehingga tidak mungkin ada pembatasan wilayah bagi nelayan penangkap ikan. Dengan demikian pengalaman penangkapan para nelayan dari suatu daerah oleh aparat pemerintah daerah lainnya dengan alasan telah melewati batas daerah tidak akan terulang lagi (KOMUNIKAN, 2006).

Dengan kebijakan Otonomi Daerah tersebut Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mempunyai kewenangan yang sangat luas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya dalam wilayah laut yang telah ditetapkan. Dengan kewenangan tersebut Daerah berkewajiban dan bertanggungjawab untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya melalui pengelolaan dan pemanfaatan wilayah laut tersebut. Jika selama ini nelayan di daerah seringkali kehilangan lahan untuk penangkapan ikan karena sudah dikuasai oleh nelayan asing yang menggunakan perlengkapan modern, maka sekarang Daerah mempunyai kewenangan untuk melindungi nelayan daerah.

Namun demikian, selama ini kebijakan kelautan di Indonesia dipandang masih kurang memasukkan unsur-unsur peran serta masyarakat dan memperhatikan keragaman kewilayahan, baik propinsi maupun kabupaten/kota dalam suatu konteks kebijakan kelautan nasional yang terpadu. Walaupun perhatian terhadap kelautan telah lebih ditujukan pada sektor perikanan, migas dan lingkungan laut, namun secara keseluruhan beberapa kebijakan nasional belum mengintegrasikan terhadap aspek yang bersifat lokal ataupun regional secara bulat, utuh, dan terpadu (Zainuddin, 2004).

Pemberian otoritas pengelolaan sumber daya laut ini jika dimaknai secara sempit maka akan menjadi akar munculnya berbagai konflik sumber daya laut yang terjadi baik antarpemerintah Kabupaten/Kota, antara pemerintah Kabupaten/Kota dengan otoritas pemerintah yang lebih tinggi, bahkan konflik di tingkat masyarakat. Fenomena tersebut bisa diamati pada masa awal pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dimana konflik sumber daya laut terutama pada tataran masyarakat tidak jarang membawa perilaku yang mengarah pada kekerasan fisik. Data tentang ketegangan dan konflik antarkelompok nelayan di beberapa daerah juga mengidentifikasi adanya faktor-faktor sosial-ekonomi, budaya, dan politik yang mendasarinya. Timbulnya konflik antarkelompok nelayan juga bisa karena klaim batas wilayah administrasi perairan laut. Misalnya bagi nelayan Pekalongan, Jawa Tengah, otonomi daerah tidak lebih dari petaka. Sejak munculnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah para nelayan Pekalongan semakin sulit menangkap ikan di perairan pulau-pulau kecil di Kepulauan Massalembu, Kepulauan Kangean, dan Selat Makasar. Masyarakat nelayan di pulau-pulau tersebut menyita dan melarang keras nelayan-nelayan Pekalongan menangkap ikan karena perairan tersebut dianggap sebagai wilayah penangkapan tradisional mereka. Nelayan-nelayan Pekalongan



khawatir klaim politis seperti itu meluas ke masyarakat nelayan di pulau lainnya. Kasus demikian terjadi karena masyarakat nelayan belum memahami dengan benar pengertian otonomi daerah (*Kompas*, 26 Januari 2000; *Kompas*, 18 Maret 2000).

Masing-masing pihak menggunakan ikatan kadaerahan sebagai sarana legitimasi penguasaan suatu kawasan perairan. Ikatan kesamaan identitas kadaerahan atau lokalitas tersebut digunakan atas nama otonomi daerah. Misalnya, nelayan di Bangkalan Utara melarang nelayan dari Sampang Utara beroperasi di wilayah perairan angkalan Utara. Di Sampang Selatan, nelayan dari Sreseh melarang nelayan Camplong menangkap ikan di daerah perairannya. Nelayan Camplong (Sampang Selatan) juga melarang nelayan dari Brenta (Pamekasan Selatan) beroperasi di wilayah perairan Camplong. Kalim politis ini bisa mempersempit ruang dan gerak operasi nelayan daerah sehingga meningkatkan ketegangan dan konflik sosial di antara kelompok nelayan yang berbeda asal usul daerahnya (Kusnadi, 2006: 170).

Padahal seharusnya kebijakan dalam bentuk peraturan hukum secara sosiologi berfungsi untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup (Soekanto, 1982: 89), selain juga berfungsi sebagai sarana untuk memperlancar proses interaksi sosial (*law as a facilitation of human interaction*) (Fuller dalam Soekanto, 1982: 90; Chambliss and Seidman, 1971: 9). Akan tetapi dari sejarah pemberlakuan berbagai peraturan negara tentang desentralisasi atau otonomi daerah justru memperlihatkan situasi yang sebaliknya. Modal sosial masyarakat yang selama ini dibangun kadangkala tergerus karena pemberlakuan kebijakan negara. Kepercayaan satu sama lain, kepedulian satu sama lain, kegiatan saling berbalas secara positif berubah menjadi konflik antar individu ataupun kelompok untuk mendapatkan modal ekonomi sebagaimana dicontohkan dalam uraian sebelumnya.

Hal tersebut terjadi karena peraturan-peraturan yang ada ditempatkan lebih sebagai alat kontrol, dimana tujuan utamanya adalah tercapainya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan peraturan yang seragam, akan memudahkan pemerintah melakukan kontrol terhadap pemerintah-pemerintah bawahannya. Namun di sisi lain terjadi pengabaian pada keberadaan nilai-nilai lokal yang justru menjadi dasar bagi kehidupan bersama masyarakat. *Legal gap* atau celah selisih kepaahaman dan/atau keyakinan antara apa yang "dikehendaki" oleh para pengemban kekuasaan negara (yang terobsesi pembangunan) agar dipatuhi, dengan apa yang masih diyakini dan dipatuhi dalam praktek, sebagai tradisi sehari-hari oleh warga masyarakat setempat terjadi (Wignjosobroto, 2002: 364-365). Celah selisih kepaahaman tersebut menjadi potensi bagi terjadinya konflik di daerah. Dalam suasana kemajemukan budaya seperti di Indonesia, hukum yang berlaku umum untuk seluruh wilayah Nusantara, malah bisa menciptakan suatu "tirani". Hukum yang berlaku umum itulah yang biasanya disebut sebagai "kepastian hukum". Tirani tersebut terjadi, karena

keadaan yang majemuk ingin diatur oleh peraturan yang umum dan menyamaratakan (Rahardjo, 2003: 102). Hal tersebut terjadi pula pada kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan penerapan desentralisasi di Indonesia.

Bahkan setelah hampir sepuluh tahun pelaksanaan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang mengusung ideologi otonomi masih memunculkan dua pertanyaan mendasar: apakah masyarakat telah memperoleh akses untuk bisa memaknai otonomi secara benar dan arif, sehingga mereka memiliki kesadaran untuk mengembangkan potensi lokal secara mandiri sekaligus memiliki kemauan untuk ambil bagian dalam proses pengambilan kebijakan publik di ranah lokal?; dan apakah elit politik dan pemerintah daerah telah mampu membangun komitmen politik melalui kebijakan-kebijakan yang sensitif terhadap kebutuhan masyarakat lokal?

Kondisi tersebut jelas tidak menguntungkan bagi perkembangan dan pembaruan masyarakat lokal, mengingat permasalahan-permasalahan di dalam masyarakat sangat kompleks. Permasalahan tersebut tidak hanya sekedar menyangkut permasalahan hukum ataupun penyelenggaraan pemerintahan daerah saja, tetapi juga menyangkut permasalahan sosial budaya, politik, maupun ekonomi.

Melihat kondisi tersebut penting kiranya untuk melihat dan sekaligus memahami otonomi daerah dari perspektif kontekstual. Kota Semarang sebagai salah satu kota dengan wilayah pesisir yang memiliki panjang garis pantai 22,71 km (panjang standar) atau 27,28 km (panjang dengan lekuk) bisa merefleksikan kondisi-kondisi riil otonomi daerah di wilayah laut. Dengan perspektif kontekstual tersebut diharapkan mempersempit *legal gaps* yang ada. Salah satu upaya tersebut adalah dengan melihat bagaimana masyarakat atau komunitas pesisir, utamanya komunitas nelayan, melakukan berbagai aktivitas dalam kerangka otonomi daerah. Dalam dimensi sosial budaya, politik maupun ekonomi akan terlihat implikasi diberlakukannya desentralisasi atau otonomi daerah di wilayah laut pada konteks masyarakat. Otonomi masyarakat daerah (termasuk komunitas nelayan), yang diletakkan sebagai pilar utama perubahan, pada gilirannya akan berimplikasi pada perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara umum. Dengan demikian otonomi daerah pada akhirnya akan bermakna otonomi masyarakat daerah sekaligus otonomi pemerintahan daerah. Pentingnya memperkuat otonomi daerah dengan berbagai dimensi yang menyertainya diharapkan akan memberikan kontribusi nyata bagi perubahan-perubahan yang berarti bagi pembangunan bangsa.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka masalah pokok penelitian adalah bagaimana makna sosial (*social significant*) keberadaan regulasi otonomi daerah (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) yang di dalamnya juga mengatur kewenangan dan pengelolaan wilayah laut. Apakah UU tersebut mampu memelihara nilai-nilai kemasyarakatan yang berakar pada budaya lokal? Apakah UU tersebut mampu meningkatkan partisipasi masyarakat? Akhirnya, apakah UU tersebut mampu

mensejahterakan masyarakat setempat?

Dengan melihat fokus penelitian tersebut, maka tujuan utama kajian ini adalah melakukan *social significant of law*, yaitu memaknai hukum Negara (peraturan perundang-undangan) dari perspektif ilmu-ilmu sosial. Untuk mencapai tujuan tersebut digunakan teori Lawrence M. Friedman (Friedman, 1977: 6-9; 1975: 14-16) tentang hukum sebagai sistem. Menurutnya sistem hukum terdiri dari perilaku, gerakan, tuntutan, dan tanggapan. Tiga komponen hukum sebagai sistem terdiri dari: *Legal Structure*, *Legal Substance*, dan *Legal Culture*. Struktur adalah bodi dimana kerangka kerja berlangsung dalam sistem. Struktur dapat digambarkan melalui sebuah gambar institusi-institusi: bagaimana mereka berhubungan satu sama lain. Substansi adalah apa yang disebut sebagai aturan ataupun norma-norma aktual yang digunakan institusi, atau pola-pola perilaku yang teramati dan nyata dari aktor-aktor dalam sistem. Di sisi lain harus diingat bahwa sistem hukum merupakan bagian dari masyarakat. Bagian dari masyarakatlah yang menciptakan tuntutan ke dalam sistem hukum, yang disebut dengan budaya hukum. Budaya hukum diartikan sebagai gagasan/ide, sikap, kepercayaan, harapan, dan pendapat tentang hukum. Ketiga dimensi tersebut dipakai sebagai acuan untuk menganalisis makna otonomi daerah di wilayah laut dari perspektif masyarakat pesisir setempat.

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk ke dalam *socio-legal research*, karena Ilmu hukum dan ilmu-ilmu sosial mempunyai hubungan yang saling melengkapi dan saling mempengaruhi (Warassih, 2005: 5). Penggunaan teori ilmu-ilmu sosial (termasuk di dalamnya sosiologi, ilmu politik, dan ekonomi) di dalam menerangkan masalah hukum mendapatkan tempatnya dalam *socio-legal studies*, atau sering pula disebut sebagai “studi tentang hukum dan institusi legal dari perspektif ilmu sosial” (Hunt, 1993; Turkel, 1996; Luhmann, 1985). Pendekatan sosiologis terhadap hukum berarti, antara lain: suatu penyorotan terhadap konteks hukum dan prosesnya.

Dari aspek metodologis penelitian ini mengutamakan perspektif *emic*, artinya mementingkan pandangan informan, yakni bagaimana ia memandang dan menafsirkan dunia dari pendiriannya (Nasution, 1996: 10). Dengan demikian hasil penelitian ini tidak dimaksudkan untuk mencari generalisasi yang luas, karena temuan bergantung pada interaksi antara peneliti dan subjek penelitian, dimana pelaku-pelaku mendapat tempat untuk memainkan peranannya (Ashshofa, 2004: 21). Teknik pengumpulan data mengutamakan penggunaan data langsung (*first hand*) yang diperoleh dari beberapa narasumber melalui teknik wawancara mendalam (*depth interview*) dan diskusi kelompok terbatas (*focussed group discussion/FGD*). Informan atau narasumber terdiri dari nelayan (kecil, tokoh nelayan), LSM yang bergerak di bidang pemberdayaan masyarakat pesisir, pemerintah daerah (Dinas Kelautan dan Perikanan, Kepala Kelurahan). Untuk memperkuat



data langsung tersebut digunakan juga data pendukung baik dalam bentuk data statistik maupun laporan-laporan hasil penelitian dan dokumen/arsip yang mendukung melalui penelusuran pustaka. Instrumen utama adalah peneliti sendiri (*human instrument*), sedangkan analisis data pada prinsipnya berproses secara induksi – interpretasi – konseptualisasi

Lokasi penelitian mencakup Kelurahan Tanjungmas dan Kelurahan Bandarharjo di Kecamatan Semarang Utara, dan Kelurahan Mangunharjo di Kecamatan Tugu, Kota Semarang, Jawa Tengah. Ketiga kelurahan tersebut ditetapkan sebagai lokasi penelitian dengan dua pertimbangan, yaitu panjang pantai dan jumlah sumberdaya manusia yang berkarya pada sektor perikanan, berada di ketiga kelurahan dimaksud (Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Semarang, 2008).

### III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

#### A. KONDISI SOSIAL-BUDAYA MASYARAKAT PESISIR KOTA SEMARANG

*Sedekah Laut*, yang biasanya dilakukan pada tanggal 1 bulan *Syuro*, merupakan tradisi utama di kalangan nelayan Kota Semarang yang sampai saat ini masih tetap dilaksanakan. Semua pengeluaran untuk kegiatan tersebut ditanggung bersama oleh para nelayan, dimana nelayan yang dianggap mampu diwajibkan memberikan iuran yang lebih besar dibanding yang lain. Masyarakat pesisir memaknai ritual tersebut sebagai rasa syukur atas segala nikmat yang diberikan oleh “*Sing Gawe Urip*” atas kelimpahan hasil laut yang didapatkan oleh nelayan dan harapan agar tahun berikutnya diberi rejeki yang bertambah dari laut.

Terlihat adanya kebanggaan dari masyarakat pesisir Kota Semarang dengan budaya lokal yang mereka miliki. Kegiatan ritual sedekah laut merupakan refleksi dari harapan para nelayan akan meningkatnya hasil laut yang diperoleh. Meskipun demikian ada juga tokoh nelayan, Darso (49 tahun) yang beranggapan bahwa secara kultural ketidakberlangsungan *Sedekah Laut* tidak mempengaruhi kehidupan nelayan secara langsung, dan tidak juga berdampak terhadap rendahnya hasil tangkapan laut, apalagi akan berakibat munculnya bencana (tsunami) ataupun meningkatnya frekwensi kecelakaan di laut yang melibatkan nelayan.

Dari sisi interaksi sosial, setiap nelayan tergabung dalam kelompok nelayan, yang umumnya berbasis pada keluarga besar, dimana semua anggota kelompoknya memiliki hubungan pertalian darah atau kekerabatan. Kehidupan yang berkelompok memungkinkan semangat untuk berinteraksi antara satu anggota dengan anggota lainnya sangat tinggi, yang menghasilkan modal sosial yang kuat di kalangan nelayan. Sebagai contoh dari kuatnya modal sosial mereka adalah hidupnya kebiasaan yang disebut *melaut sambatan*. Meskipun nelayan merasakan mahalanya ongkos melaut seperti harga solar yang relatif tinggi, tetapi bantuan yang diberikan kepada anggota kelompok yang terkena musibah atau punya hajat tetap berlangsung. Solidaritas antar nelayan mendorong mereka

untuk saling peduli satu sama lain dalam kelompok masing-masing, dimana nelayan bergotong royong mencari yang hilang dan sebagian lainnya membantu keluarga yang kehilangan kepala keluarganya dengan memberikan hasil penjualan tangkapan ikannya.

Selain interaksi sosial yang tinggi sebagai cermin kehidupan sosial budaya nelayan, maka perilaku masyarakat nelayan dipengaruhi pula oleh budaya Islam. Salah satu pengaruh tersebut terlihat dimana tiap hari Jumat pada tiap minggunya para nelayan tidak melaut. Ini merupakan adat istiadat yang sudah melekat sejak lama sebagai penghormatan "Sholat Jumat". Meskipun diakui ada beberapa nelayan yang hanya bersikap "menghargai Jumat", artinya mereka libur tidak melaut namun tidak menunaikan Sholat Jumat. Umumnya yang tidak berangkat sholat Jumat akan tinggal di rumah untuk memperbaiki alat-alat kerja.

Nilai utama lain dalam budaya nelayan adalah penggunaan alat tangkap ikan. Bagi mereka alat penangkap ikan merupakan dasar eksistensi mereka. Kelas-kelas dalam komunitas nelayan terjadi karena dasar kepemilikan alat penangkapan ikan. *Juragan* menempati kelas atas, dimana mereka pada umumnya memiliki alat produksi yang lengkap, dari perahu, alat tangkap canggih, sampai modal uang untuk pembelian solar. Kelas menengah ditempati para nahkoda perahu, dan kelas bawah ditempati oleh para *jurag*, yang memiliki paling sedikit modal kerja.

Alat penangkap ikan juga menjadi sumber konflik diantara mereka. Pelarangan penggunaan alat-alat penangkap ikan tertentu (seperti *arat*, *cantrang*, *jebak*, *dogol*) tanpa diberi solusi dan dukungan dana bagi pengembangan alat baru yang ramah lingkungan ataupun regulasi yang mampu melindungi nelayan kecil, hanya berakibat pada pengecilan peran mereka. Munculnya rasa frustrasi sampai radikalisme yang di sisi lain juga diimbangi dengan rasa pasrah pada nasib merupakan gambaran kondisi sosial budaya yang sangat lekat pada komunitas nelayan Kota Semarang.

Dari sisi penyelesaian konflik, nelayan memiliki cara tersendiri. Seringkali munculnya konflik dikarenakan terbatasnya area tangkapan potensial yang makin lama makin sempit, namun peralatan yang dipergunakan justru berlebihan. Lalu muncul kontak fisik antar-nelayan, karena terjadinya pergesekan alat tangkap sehingga berakibat kerusakan alat tangkap maupun perahu. Apabila konflik muncul, maka masing-masing ketua kelompok akan membawa masalah ini ke Komisariat Daerah/Pembantu Pengurus Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) untuk difasilitasi. Namun pada umumnya para nelayan menggunakan mekanisme *separo edhang*. Masing-masing yang terlibat konflik mengeluarkan biaya yang sama besar untuk memperbaiki perahu tanpa melihat siapa yang salah ataupun siapa yang benar, bahkan mana yang rusak dan mana yang tidak rusak.

## **B. KONDISI PARTISIPASI MASYARAKAT PESISIR KOTA SEMARANG**

Sayangnya potensi sosial budaya yang sebenarnya cukup besar tidak dimanfaatkan

oleh pemerintah daerah untuk mencapai tujuan pemberdayaan masyarakat pesisir. Seperti kehadiran Pelabuhan Pendaratan Ikan (PPI) sebagai pengganti Tempat Pelelangan Ikan (TPI), yang dalam proses pembangunannya tidak memperhatikan nilai-nilai budaya lokal. Lokasi PPI langsung menghadap laut, tidak terletak di muara sungai. Padahal dengan langsung menghadap ke laut akan mempercepat pendangkalan, tingkat rob tinggi, mengakibatkan patahnya baling-baling perahu, juga kencangnya angin laut akan langsung menghantam badan perahu yang sedang ditambatkan hingga beresiko terjadinya benturan antarperahu yang dapat mengakibatkan pecahnya badan perahu. Di dalam kasus tersebut masyarakat tidak dilibatkan baik dalam perencanaan maupun penentuan lokasi. Masyarakat nelayan seringkali disodori keputusan dan ketetapan yang bersifat intruksional dari pemerintah. Akibatnya sampai saat ini TPI di Mangunharjo maupun Tanjungmas *mangkrak* (= tidak digunakan).

Demikian pula yang terjadi pada saat penentuan letak *Solar Packed Dealer* untuk Nelayan (SPDN). Pada awalnya SPDN diputuskan oleh Pemerintah Daerah diletakkan di Kelurahan Bandarharjo. Namun setelah beberapa bulan tidak dimanfaatkan oleh nelayan setempat karena akses jalan yang sulit, lalu diputuskan untuk dipindahkan ke Kelurahan Tanjungmas. Namun masyarakat setempat juga tidak dilibatkan dalam penentuan lokasi, sehingga keadaan berulang dimana keberadaan SPDN di Tanjungmas tidak dimanfaatkan oleh nelayan setempat karena letaknya yang jauh dari pemukiman nelayan, ditambah infrastruktur jalan menuju lokasi rusak parah. Dari contoh-contoh tersebut terlihat jelas bahwa keikutsertaan masyarakat nelayan dari menyusun, melaksanakan, memonitor dan mengevaluasi sebagai pengejawantahan partisipasi sangatlah rendah.

### C. KONDISI EKONOMI MASYARAKAT PESISIR KOTA SEMARANG

Perekonomian nelayan pada dasarnya dipengaruhi sangat kuat pada kondisi laut. Oleh karena pada umumnya mereka adalah *unskilled labour* dengan tingkat pendidikan rendah, maka pekerjaan utama bahkan pekerjaan satu-satunya adalah nelayan. Ketergantungan yang tinggi pada laut jelas memprihatinkan, karena apapun yang terjadi di laut akan berimbas langsung pada kehidupan mereka, termasuk kehidupan ekonomi. Pada musim-musim tertentu (sekitar Agustus sampai Desember) para nelayan umumnya tidak melaut karena cuaca umumnya buruk. Untuk mengisi kegiatan, para nelayan menggunakan waktu tersebut untuk memperbaiki perahu ataupun alat-alat tangkap ikan seperti jaring.

Di sisi lain nelayan juga menyadari bahwa laut adalah muara semua sungai. Dengan demikian apa yang terjadi di hulu dan hilir sungai juga akan berpengaruh pada laut. Di Mangunharjo, nelayan mendapat imbas dari perilaku masyarakat di pegunungan yang tidak ramah lingkungan. Misalnya kebiasaan masyarakat membuang sampah dan limbah lainnya di sungai membuat laut menjadi kotor dan dangkal, sehingga banyak ikan yang mati dan akibatnya terjadi penurunan pendapatan nelayan. Belum lagi perilaku industri



yang juga membuang limbah langsung ke laut, seperti yang dilakukan sebuah perusahaan kayu lapis di Semarang, sebagaimana diungkap Mulkan (42 tahun):

“...perusahaan kayu lapis melakukan bongkar muat di tengah laut. Kayu-kayu tersebut lalu dikumpulkan di tempat penampungan sementara di tepi laut. Agar kayu tidak terhanyut lalu dibuat *galengan* dari limbah kayu. Jika ada gelombang besar, kayu-kayu limbah berserakan diterjang ombak, dan sangat mengganggu. Di samping itu perusahaan juga menggunakan bahan kimia untuk melindungi kayu dari kebusukan. Bahan kimia tersebut membunuh ikan-ikan yang mendekat termasuk *runti* (tiram). Padahal bagi nelayan, *runti* adalah pertanda kesuburan dimana tempat tersebut dipastikan banyak ikannya...”.

Perekonomian nelayan juga bersandar dari para nelayan perempuan. Arti nelayan perempuan di sini adalah para istri nelayan yang mempunyai tugas membantu para suami melaut dan mengelola hasil tangkapan ikan. Umumnya para nelayan perempuan langsung menjual hasil tangkapan ikan, atau dikelola menjadi ikan asap untuk menambah nilai jual. Di Mangunharjo dan Bandharharjo produksi ikan asap justru menonjol dibanding produk lain. Bahkan para nelayan perempuan biasa membeli hasil tangkap ikan dari para nelayan Demak maupun sekitarnya untuk diasap, karena hasil tangkap sendiri belum bisa memenuhi kebutuhan pasar.

Keberadaan kelompok-kelompok pengasap ikan mampu menyerap tenaga kerja cukup banyak, terutama tenaga kerja perempuan. Adapun tenaga kerja laki-laki biasanya dibutuhkan di bagian pengasapan. Setiap kelompok usaha pengasapan rata-rata bisa mempekerjakan 5 orang tenaga, dari membersihkan ikan sampai pengasapan. *Juragan* (pemilik) usaha ikan asap umumnya adalah istri nelayan yang cukup berhasil. Kepemilikan modal dan kreatifitas serta kemauan bekerja keras dari para perempuan istri nelayan membuat mereka mampu meningkatkan pendapatan keluarga.

#### **D. SOCIAL SIGNIFICANT OF LAW**

Sebagaimana beroperasinya sebuah sistem hukum, maka keberadaan otonomi daerah juga beroperasi dalam wadah organisasi yang kompleks, dimana *structure*, *substance*, dan *culture* berinteraksi. Dengan cara kerja yang demikian maka semua dimensi diharapkan bergerak berbarengan secara sinergis untuk mencapai tujuan bersama.

Perumpamaan tersebut sangat tepat menjelaskan bekerjanya hukum UU No. 32 Tahun 2004 dalam masyarakat. Dasar pemikiran terbentuknya UU No. 32 Tahun 2004 adalah amanat UUD RI Tahun 1945, dimana pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan republik Indonesia.

Secara normatif *structure* dan *substance* sudah didesain sangat jelas dimana keberadaan pemerintah (pusat) dan pemerintah daerah untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu dalam pelaksanaan otonomi daerah. Asas penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri dari asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas (Pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Selain itu, daerah juga mempunyai kewajiban antara lain untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, mewujudkan keadilan dan pemerataan, meningkatkan pelayanan dasar pendidikan, menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan, sosial dan fasilitas umum yang layak, mengembangkan sistem jaminan sosial, mengembangkan sumberdaya produktif, melestarikan lingkungan hidup, melestarikan nilai sosial budaya, dan sebagainya (Pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Kewajiban tersebut didesain untuk mengimbangi hak daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, memilih pimpinan daerah, mengelola aparatur daerah, mengelola kekayaan daerah, memungut pajak dan retribusi daerah, mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya (Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

Dari aspek normatif, posisi dan peran pemerintah daerah sebenarnya sangat kuat. Namun dari kondisi kontekstual keberadaan pemerintah daerah Kota Semarang sering tidak berdaya manakala berhadapan dengan kekuatan di luar dirinya, seperti contoh kasus rencana pembuatan kolam retensi sebagai solusi penanggulangan banjir di Semarang. Ternyata rencana pembangunan menempati 8 hektar dari 112 hektar lahan PT Tanah Mas Bharuna yang disewa dari PT Pelindo III hingga tahun 2025. Untuk itu Pemkot akan menandatangani nota kesepahaman dengan pihak PT Pelindo III sebagai pemegang hak pengelolaan lahan (*Kompas*, Selasa, 25 Agustus 2009). Di sini terlihat bahwa dari dimensi penguasaan dan kewenangan, terlihat pantai Kota Semarang yang ada sudah dikapling-kapling oleh para pemangku kepentingan di wilayah tersebut. Bahkan bagi nelayan sudah melekat dalam pikiran mereka bahwa "*saka* Demak *nganti* Kendal *duweke* Pelabuhan (PT Pelindo III)", dimana nelayan kadang diusir dari jalur keluar masuknya kapal di pelabuhan untuk menghindari kecelakaan.

Lemahnya pemerintah daerah juga berimbas pada lemahnya perlindungan terhadap nelayan kecil Kota Semarang. Sebenarnya sudah ada pengaturan tentang jalur pelayaran dan lokasi melaut yang dibagi menjadi 3 (tiga), yakni jalur 1 untuk nelayan tradisional yang memiliki perahu yang beranggotakan 1 orang saja, jalur 2 untuk kapal yang beranggotakan 2 sampai dengan 5 orang, sedangkan jalur 3 untuk kapal yang beranggotakan lebih dari 5 orang. Namun pengaturan tersebut menjadi tidak berarti manakala para nelayan kecil tidak mampu bersaing dengan nelayan besar yang memiliki modal besar. Tidak seimbangnyanya antara jumlah nelayan, luas wilayah tangkapan ikan dan potensi

kelautan yang ada mengakibatkan terjadinya perebutan jalur tangkapan, dimana kapal-kapal berawak lebih dari 5 orang dengan kapal besar dan jaring besar ikut melaut di jalur 1, menghabisi jatah bagi nelayan kecil tradisional.

Dengan demikian keberadaan kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah tidak serta merta menciptakan perubahan positif bagi para nelayan kecil, Kota Semarang. Situasi problematik justru sering menghinggapinya mereka, dari masalah hasil tangkapan ikan yang makin menyusut sampai konflik penggunaan alat tangkap ikan. Di sisi lain, para nelayan kecil harus berhadapan dengan nelayan besar (yang memiliki *jurag* lebih dari 4 orang dan perlengkapan alat tangkap ikan yang modern). Bahkan *overfishing* terjadi di wilayah pantai Kota Semarang, karena sebagian besar nelayan besar juga beroperasi di jalur yang seharusnya untuk nelayan kecil. Seringkali para nelayan juga dikejar-kejar petugas karena menggunakan alat tangkap ikan yang tidak ramah lingkungan seperti *arat* (*trawl* mini), *cantrang*, *jebak*, *dogol*. Mereka paham bahwa alat-alat tersebut memang tidak ramah lingkungan, tetapi pemerintah di waktu yang sama tidak memberikan solusi bagi permasalahan mereka. "...*maling ora oleh, nyopet ora oleh, ngapusi ora oleh... lha iki kerja bener-bener ning segoro... lillahi ta ala... koq ora oleh...*", ungkap salah seorang nelayan Tambaklorok.

Manakala norma hukum tidak mampu menampung, menjalankan dan melindungi masyarakat, maka norma sosial mengambil posisi tersebut. Sebagaimana yang sudah terurai dari kondisi sosial-budaya, partisipasi dan ekonomi masyarakat nelayan, maka *structure* dan *substance* sosial bekerja lebih cepat dan tanggap dibandingkan *structure* dan *substance* hukum (positif).

*Structure* dan *substance* sosial bergerak cepat karena didukung *culture* masyarakat yang berorientasi pada keseimbangan tata nilai sosial-budaya. Di sisi lain, hukum tidak bekerja optimal, tetapi justru menyandera para pelaku (pemerintah daerah dan perangkatnya) karena tidak didukung *culture* pemerintah daerah yang kondusif, melalui cara pandang dan cara tindak yang tidak responsif dan tidak kreatif dalam menghadapi perubahan dan tuntutan masyarakat pesisir.

Tidak responsif dan tidak kreatifnya pemerintah daerah bisa dilihat dari tidak mampunya memobilisasi potensi yang sebenarnya dimiliki masyarakat. Wadah-wadah yang semestinya bisa digunakan sebagai ajang untuk menyampaikan aspirasi dalam proses pengambilan keputusan tidak digunakan secara optimal. Pertemuan RT, kelompok yasinan, ataupun kelompok nelayan misalnya, jarang digunakan oleh pemerintah daerah untuk melakukan pendekatan ke nelayan dalam rangka sosialisasi program ataupun membangun partisipasi. *Voice* nelayan sering tidak didengar apalagi diterapkan, karena munculnya pandangan dari pemerintah daerah bahwa nelayan adalah pihak yang "lemah" dan tidak mungkin memperoleh ide pengembangan dari pihak nelayan. Hal ini terlihat dari masih kecilnya pendanaan bagi program-program untuk kelautan dan perikanan



yang didanai oleh APBD Kota Semarang Tahun 2009 yang hanya mencapai sekitar 2.930.000.000 rupiah (45,71% dari 6,410,253,000 rupiah anggaran untuk urusan Kelautan dan Perikanan) atau 0,18% dari keseluruhan APBD Kota Semarang. Itu saja masih terpotong bagi belanja pegawai. Sementara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari urusan Kelautan dan Perikanan hanya mencapai 53,700,000 rupiah saja.

Makna sosial otonomi daerah juga dirasa masih sangat rendah dari aspek pemberdayaan ekonomi masyarakat. Dukungan pemerintah daerah Kota Semarang dalam melakukan pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir belum bermakna cukup baik. Program-program yang sampai di nelayan seperti pelatihan pengasapan ikan, pembuatan bandeng presto maupun pelatihan lainnya secara umum belum menyentuh kebutuhan nelayan. Bahkan program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) yang sudah digagas oleh Departemen Kelautan dan Perikanan sejak tahun 2003 belum memberikan hasil signifikan bagi perbaikan perekonomian nelayan.

Secara umum keberadaan PEMP baik gagasan maupun pendanaan masih sangat tergantung dari pusat. Daerah, dalam hal ini Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Semarang hanya berperan sebagai penanggungjawaban operasional program yang bertugas untuk menetapkan koperasi pelaksana dan calon penerima Bantuan Sosial Mikro (BSM), sosialisasi dan publikasi, rekrutmen Tenaga Pendamping Desa (TPD), pelatihan, monitoring dan evaluasi serta pelaporan.

#### IV. SIMPULAN DAN SARAN

##### A. SIMPULAN

Dari ritual *Sedekah Laut*, interaksi dan kohesi sosial, melaut *sambatan*, sampai penyelesaian konflik merupakan *social capital* masyarakat nelayan yang sangat besar. Rasa saling percaya dan kebutuhan untuk saling membantu merupakan refleksi dari *legal culture* masyarakat pesisir Kota Semarang. Namun demikian kondisi *legal culture* masyarakat belum diimbangi dengan *legal culture* dari pemerintah daerah dan perangkatnya. Kemampuan untuk menjalankan fungsi pemerintahan yang baik melalui daya tanggap terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat pesisir, masih sangat rendah.

Daya tanggap yang rendah dari pemerintah daerah mempersempit ruang inisiasi masyarakat, sehingga keikutsertaan masyarakat sangat rendah. Dilihat dari *human capital* yang dimiliki memang tidak memungkinkan untuk memformulasi tuntutan, ide ataupun gagasan yang menyangkut kebutuhan nelayan. Mereka juga tidak mampu mengakses informasi apalagi mengakses pejabat publik yang berhubungan langsung dengan keputusan-keputusan penting menyangkut kepentingan nelayan.

Kebijakan desentralisasi bagi pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir belum memberikan makna perubahan yang lebih baik bagi pertumbuhan dan pemerataan

ekonomi masyarakat pesisir. Program yang diluncurkan baru mengenai bantuan langsung masyarakat dan bersifat *charity*. Program pemberdayaan ekonomi masyarakat belum menyentuh inti pemberdayaan masyarakat, yaitu mengubah cara pandang dan cara hidup komunitas nelayan untuk mampu menyusun strategi adaptif menghadapi dan mengantisipasi perubahan agar mampu bertahan dan berkembang lebih baik.

Masyarakat nelayan sejak awal tidak didengar untuk ikut menentukan dan merencanakan program yang sesuai dengan pandangan sosial budaya mereka. Oleh sebab itu banyak program pemberdayaan yang mengklaim sebagai program yang berdasar kepada keinginan dan kebutuhan masyarakat (*bottom up*), tapi ironisnya masyarakat tetap saja tidak merasa memiliki akan program-program tersebut sehingga tidak aneh banyak program yang hanya seumur masa proyek dan berakhir tanpa dampak berarti bagi kehidupan masyarakat.

Dengan demikian, makna keberadaan hukum otonomi daerah (UU No. 32 Tahun 2004) belum dirasakan benar oleh masyarakat nelayan Kota Semarang. Keberlangsungan *legal culture* masyarakat nelayan bukan karena “dilindungi ataupun “ditumbuhkembangkan” oleh norma hukum, melainkan karena ditumbuhkembangkan oleh norma sosial. Sementara di sisi lain, *structure* dan *substance* yang seharusnya memberikan posisi dan peran pemerintah daerah kuat di mata hukum justru tidak digunakan secara optimal oleh pemerintah daerah, sehingga kewenangan mengelola sumber daya di wilayah laut paling jauh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi (12 mil laut) yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan tidak tercapai.

## B. SARAN

Masalah utama bukan dari aspek *structure* dan *substance* keberadaan UU No. 32 Tahun 2004, tetapi bagaimana membuat keberadaan dan peran pemerintah daerah Kota Semarang “terasakan” oleh masyarakat nelayan. Oleh sebab itu hal utama yang harus dilakukan adalah bagaimana mengubah dan membentuk *legal culture* yang baru di kalangan pemerintah daerah. Perubahan sikap akan terjadi manakala terjadi perubahan cara pikir, yang menempatkan masyarakat nelayan sebagai entitas yang memiliki tata nilai tertentu.

Perubahan cara pandang dan cara bertindak di jajaran pemerintah Kota Semarang jelas sangat penting. Dibutuhkan “kepekaan” terhadap nasib para nelayan khususnya ataupun masyarakat pesisir pada umumnya. Melalui kepekaan tersebut akan mendorong peran serta masyarakat sekaligus mendorong politik keuangan daerah yang lebih *pro poor*.

Demokrasi bukanlah sekedar kata yang kering pemaknaan, karena implementasi demokrasi pada akhirnya harus bermuara pada kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu desentralisasi atau otonomi daerah dengan sendirinya membawa konsekuensi bagi



pemerintah daerah untuk menciptakan kebijakan yang memadai bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, dengan melakukan lebih banyak pelibatan langsung pada masalah-masalah ekonomi kemasyarakatan (*economic public affairs*).

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ashshofa, Burhan, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Chambliss, William J. and Robert B. Seidman, 1971, *Law, Order, and Power*, Addison, Wesley Publishing Company.
- Direktur Jenderal Otonomi Daerah, 2006, *Investasi di Pulau-pulau Kecil dan Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Ceramah pada Acara Seminar Nasional dengan Topik "Investasi Asing dan Kedaulatan Bangsa di Pulau-Pulau Kecil", diselenggarakan Komunitas Wartawan Kelautan dan Perikanan (KOMUNIKAN), Jakarta, 17 April 2006.
- Djaka, Zainuddin, 2004, *Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut dalam Perspektif Otonomi Daerah di Sulawesi Selatan*, Balitbangda Provinsi Sulawesi Selatan.
- Friedman, Lawrence M., 1977, *Law and Society: An Introduction*, New Jersey, Prentice-Hall, Inc.
- \_\_\_\_\_, 1975, *The Legal System: a Social Science Perspective*, New York, Russel Sage Foundation.
- Johnson, Alvin S., 1994, *Sosiologi Hukum (Sociology of Law)*, Diterjemahkan oleh Rinaldi Simamora, Jakarta, Rineka Cipta.
- Kaloh, J., 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta, Rineke Cipta.
- Kartasasmata, Ginanjar, 1996, *Pemberdayaan Masyarakat: Konsep Pembangunan yang Berakar pada Masyarakat*. Jakarta, BAPPENAS.
- Kusnadi, 2006, *Konflik Sosial Nelayan: Kemiskinan dan Perebutan Sumber Daya Alam*, Yogyakarta, LKiS Yogyakarta.
- Kusumah, Mulyana W., 1981, *Beberapa Perkembangan Pemikiran dan Masalah dalam Sosiologi Hukum*, Bandung, Alumni.
- Milovanovic, Dragan, 1994, *A Primer in The Sociology of Law*, New York, Harrow and Heston.
- Nasution, S., 1996, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung, Transito.
- Rahardjo, Sajipto, 2002, *Sosiologi Hukum: Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*, Surakarta, Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- \_\_\_\_\_, 2003, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta, Kompas.
- Rijkschroeff, B.R., 2001, *Sosiologi, Hukum dan Sosiologi Hukum*, Bandung, Mandiri Maju.
- Saad, Sudirman, 2009, *Ekologi Politik Nelayan*, Yogyakarta, LKiS.
- Susanto, Anthon Freddy, 2005, *Semiotika Hukum-dari Dekonstruksi Teks menuju*



*Progresivitas Makna*, Bandung, Aditama.

Unger, Roberto, 1976, *Law in Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*, New York, The Free Press.

Utsman, Sabian, 2007, *Anatomi Konflik dan Solidaritas Masyarakat Nelayan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Warassih, Esmi, 2005, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang, Suryandaru Utama.

Wignjosoebroto, Soetandyo, 2002, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta, ELSAM dan HUMA.

#### **SURAT KABAR**

*Kompas*, 26 Januari 2000

*Kompas*, 18 Maret 2000

*Kompas*, 25 Agustus 2009